

Rapport de la Commission interparlementaire « détention pénale » aux parlements des cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève, du Jura et du Tessin du 29 mai 2026

La Commission interparlementaire (CIP) chargée du contrôle de l'exécution des concordats latins sur la détention pénale¹, composée des délégations des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, vous transmet son rapport².

Mission et mode de travail de la Commission interparlementaire

La Commission est chargée d'exercer la haute surveillance sur les autorités chargées de l'exécution des deux concordats. Pour accomplir ses tâches, la Commission se fonde sur un rapport qui lui est soumis par la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP). Cette information est complétée par des questions orales adressées en cours de séance au représentant de la Conférence.

Rapport de la CLDJP du 28 avril 2026 / observations de la CIP

La Commission remercie la Conférence pour son rapport, qu'elle accueille favorablement et avec intérêt. Les points suivants ont spécialement retenu son attention :

1. Introduction

AA La CIP salue l'accession, le 1^{er} janvier 2026, de M^{me} la Conseillère d'Etat Carole-Anne Kast (GE) à la présidence du concordat latin sur la détention pénale des adultes et des jeunes adultes et à celle du concordat latin sur la détention pénale des personnes mineures. Elle salue par ailleurs l'entrée en fonction, le 15 juin 2025, du nouveau secrétaire général de la CLDJP, M. Christian Clerici.

2. Niveaux fédéral et intercantonal

A) Objets fédéraux avec impacts cantonaux

Peines privatives de liberté de substitution

AA Le Conseil national a classé, le 2 mars dernier par 115 voix contre 61 et 1 abstention, la motion 25.3638, qui visait à limiter le recours aux peines privatives de liberté de substitution (PPLS) pour les personnes insolubles notamment. La CIP, qui – à l'instar du Conseil fédéral et de différents cantons – soutenait cette réforme, déplore cette décision de la chambre basse. Car les PPLS pour non-paiement d'une amende pèsent lourdement sur le taux d'occupation des établissements pénitentiaires : en 2024, elles ont représenté 43% de toutes les nouvelles incarcérations. Dans un contexte de surcharge carcérale, il semblait judicieux de revoir la pratique visant à emprisonner des personnes pour des amendes impayées relatives à des infractions mineures.

¹ Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines et mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons romands et du Tessin ; concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin).

² Dans le but de limiter le décalage entre les faits évoqués dans son rapport et la transmission de celui-ci aux parlements, la CIP a choisi de ne plus le structurer par année civile. Le présent rapport porte ainsi sur les faits survenus ou constatés dans une période comprise entre le 1^{er} janvier 2025 et le 29 mai 2026.

La majorité du Conseil national ne l'a cependant pas entendu de cette oreille, objectant que sans peine de substitution, il manquerait un moyen de pression pour inciter au paiement de l'amende, la sanction se résumant à une simple inscription au registre des poursuites. C'est regrettable, car si une personne est insolvable, la menace d'une PPLS ne la conduira certainement pas à s'acquitter de son dû. Son incarcération, en revanche, contribuera à alimenter la pression sur le système carcéral – la situation est particulièrement tendue en Suisse romande – et entraînera des frais considérables pour la collectivité : les PPLS résultant d'amendes représentent quelque 32 000 jours d'emprisonnement, au coût moyen de 200 francs par jour.

- AA La CIP invite la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) à poursuivre les réflexions afin qu'une solution raisonnable à ce problème puisse être proposée dans les meilleurs délais.

Réforme du droit pénal des mineurs (DPMin)

- AA La CIP prend acte de la révision du DPMin entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2025. Pour mémoire, les modifications adoptées par le Parlement en juin 2024 concernent exclusivement les jeunes qui ont commis un assassinat entre l'âge de 16 et 18 ans. A l'avenir et sous certaines conditions strictement réglementées, ils pourront être internés directement à la fin de l'exécution de la sanction de droit pénal des mineurs. L'internement ne pourra ainsi intervenir qu'après l'atteinte de la majorité et uniquement en cas de risque sérieux de récidive. Ces mesures ne concernent qu'une poignée de cas : entre 2010 et 2024, seulement douze jeunes se sont vu condamner pour assassinat.

La CIP retient par ailleurs l'adoption par le Conseil national, le 5 mai 2025 par 94 voix contre 94 et 3 abstentions (voix prépondérante de la présidente), de la motion 24.3115 qui vise un nouveau durcissement du DPMin. Dite motion demande que la loi soit modifiée pour que :

- les crimes graves donnent lieu à des peines fermes ;
- les jeunes qui ne coopèrent pas aux mesures s'acquittent d'une peine privative de liberté en prison ;
- la privation de liberté maximale soit relevée, à partir de 16 ans, de quatre à six ans. Pour les jeunes de 15 ans, elle doit passer d'un à deux ans.
- en cas d'infraction particulièrement grave, le mineur soit jugé selon le droit pénal des adultes.

Le Conseil des Etats doit prochainement se prononcer sur cette motion, que la CIP considère problématique, rappelant que le DPMin dispose que « la protection et l'éducation du mineur sont déterminantes » dans l'application de la loi (art. 2 al. 1). Il s'agit ainsi, en premier lieu, de dissuader les auteurs d'infractions âgés de 10 à 18 ans de récidiver par des peines adaptées à leur âge et/ou des mesures éducatives et thérapeutiques. Ces sanctions sont généralement dictées par les besoins personnels de l'enfant ou du jeune et non par la gravité de l'infraction. Cette approche a fait ses preuves, ainsi que le relève le Conseil fédéral dans un récent rapport.

C'est ici le lieu pour la CIP de rappeler le déficit d'infrastructures appropriées à l'exécution des mesures éducatives et thérapeutiques et de mettre les cantons face à leur obligation d'assumer la création des places nécessaires à une prise en charge rapide et adéquate des mineur-e-s délinquant-e-s. A ce titre, la Commission remercie l'Etat du Valais pour la mise en œuvre du projet Pramont+, avec pour objectif une ouverture en 2031 (*voir ci-après*).

Peines privatives de liberté à vie

La CIP prend également acte de la modification du Code pénal adoptée par le Parlement fédéral lors de la dernière session de printemps. A l'avenir, la libération conditionnelle de la peine privative de liberté à vie ne pourra être envisagée pour la première fois qu'après 17 ans, contre 15 aujourd'hui. Le passage au travail externe ne sera pour sa part possible qu'après 13 ans de détention (contre 10 auparavant), sous réserve d'une évaluation stricte de la dangerosité. Enfin, une nouvelle disposition permet de transférer un condamné à vie, pour lequel un internement a été ordonné, dans un établissement spécialisé en matière d'exécution des internements à long terme, pour autant qu'il remplisse les conditions pour y être admis et qu'il ait purgé 25 ans de sa peine.

B) Commission pour l'exécution des sanctions pénales

- AA Organe de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Commission pour l'exécution des sanctions pénales (CoESP) est chargée, depuis le 1^{er} janvier 2024, du pilotage politique de l'exécution des peines et des mesures au niveau national. En 2025, sa principale activité a porté sur la planification, en collaboration avec les trois concordats, des établissements pénitentiaires. Elle a rendu en mars dernier un rapport technique analysant les capacités d'occupation actuelles et les besoins futurs (*voir ci-après*).
- AA La mise en place du Système d'information dans l'exécution des sanctions pénales (SI-ESP) se poursuit. Pour mémoire, cette base de données centralisée répertoriera toutes les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires suisses. Cela permettra à l'ensemble des cantons d'accéder à des prestations électroniques comme la recherche de personnes détenues et de place de détention disponibles. Les données serviront également à des fins statistiques et opérationnelles. L'objectif est de réduire le travail manuel nécessaire à la collecte et à l'analyse des données, d'optimiser les processus et de décharger les autorités cantonales d'exécution ainsi que la police grâce à des données valides et utilisables à des fins diverses.

La CoESP a préparé la *Convention intercantonale sur l'échange d'informations dans le domaine de la privation de liberté*, qui vise à créer la base légale formelle pour le SI-ESP. La procédure de consultation s'est achevée en mars dernier et la CCDJP a validé le 7 mai un projet consolidé, soumis aux cantons pour ratification. L'adhésion d'au moins huit cantons, dont celui de Berne, est impérative afin que la convention puisse entrer en vigueur. La CIP invite ainsi les cantons concordataires à la ratifier dans les meilleurs délais, afin de ne pas retarder la mise en service du SI-ESP, qui doit se traduire par un gain de temps et d'efficacité pour les autorités.

Au chapitre numérique toujours, la CoESP a récemment validé l'utilisation de la plateforme *Justitia.swiss* pour le projet de dossier électronique dans l'exécution des sanctions pénales (eDESP). Avec l'eDESP, les établissements pénitentiaires disposeront d'une solution numérique pour obtenir en temps réel des documents concernant une personne condamnée. Vigilante à la protection des données sensibles, la CIP considère que la plateforme *Justitia.swiss*, hautement sécurisée, répond pleinement aux impératifs de cybersécurité.

C) Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales

- AA En décembre 2025, le Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales (CSCSP) a pris possession de son nouveau campus de Marly, dans le canton de Fribourg. La CIP se félicite de ce regroupement des activités du Centre sur un site unique, moderne et adapté aux défis de la formation pénitentiaire. Pour mémoire, le CSCSP est notamment chargé de mener la formation de base, continue et supérieure – théorique et pratique – des professionnels actifs dans le domaine pénitentiaire. Il conduit également la formation des personnes détenues dans les établissements d'exécution des sanctions pénales.

D) Surveillance électronique

- AA Face à l'insupportable recrudescence des féminicides, la CIP salue l'initiative des cantons, qui s'organisent pour mettre en place un système de surveillance électronique active des auteurs de violences conjugales. Réunis au sein de l'association Electronic Monitoring (EM), vingt-cinq cantons ont validé l'automne dernier le principe d'une centrale de surveillance commune, pour assurer une surveillance active du territoire national, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

La CIP retient que l'objectif est de permettre une généralisation de la surveillance active à l'horizon 2027. Elle invite les cantons à tenir ce calendrier, convaincue que la surveillance active est un moyen efficace, entre autres, de protéger les victimes.

3. *Concordat latin sur la détention pénale des adultes et des jeunes adultes*

A) *Taux d'occupation*

La surpopulation carcérale reste très inquiétante. Les taux d'occupation au sein des vingt-neuf établissements pénitentiaires du Concordat latin demeurent en effet très élevés : Vaud culmine à 110%, suivi de Genève (105%), Valais (97%), Tessin (95%), Fribourg (92%), Neuchâtel (91%) et Jura (69%). La CIP rappelle qu'au-delà d'un taux d'occupation supérieur à 90%, voire 85% dans le cadre de la détention avant jugement, il n'y a plus la marge de manœuvre nécessaire pour pouvoir réagir aux fluctuations habituelles de l'occupation, par exemple dans le cas d'arrestations immédiates, de mandats d'arrêt ou d'exécution de courtes peines privatives de liberté.

La CIP ne peut que déplorer une nouvelle fois ici le classement par le Conseil national de la motion visant à limiter le recours aux peines privatives de liberté de substitution (PPLS) pour les personnes insolvables, qui engorgent les prisons (*voir point 2 ci-dessus*). La CIP relève également que la détention avant jugement est un autre facteur de la saturation pénitentiaire – plus d'un tiers des personnes détenues dans le Concordat latin le sont en détention provisoire ou pour des motifs de sûreté. Or, des mesures de substitution, moins coûteuses, peuvent être mises en place si celles-ci permettent d'attendre le même but que la détention (art. 237^{ss} CPP). La CIP appelle ainsi les Ministères publics et les Tribunaux des mesures de contrainte à privilégier, autant que faire se peut, les alternatives à la détention provisoire.

B) *Planification*

AA La CIP soutenait l'élaboration d'une base de planification pénitentiaire commune à l'échelle nationale, admise par les trois Concordats d'exécution des peines et mesures. Aussi, c'est avec satisfaction qu'elle accueille le premier *Rapport de référence national pour la planification des établissements pénitentiaires de 2025 à 2050*. Avec inquiétude également : dit rapport indique clairement qu'avec un taux d'occupation moyen de 93%, les établissements existants ont atteint ou dépassé leur limite de capacité. Et la tension devrait rester très forte : en Suisse, les besoins croîtront de 6567 places en 2024 à 7141 en 2035, pour atteindre 7641 en 2050. Les projets planifiés permettront pour leur part de porter la capacité à 7819 places. Ainsi, le taux d'occupation serait de 91% en 2035, puis de près de 98% à l'horizon 2050.

AA Selon les projections, le Concordat latin offrira, en 2035, 2985 places pour des besoins évalués à 2816 places. Le taux d'occupation s'élèvera ainsi à 94%. Dans le détail, 2823 places seront consacrées aux domaines de la détention avant jugement et de l'exécution des peines ; cette capacité correspond à un besoin prévisionnel de 2568 places (taux d'occupation de 91%). Dans le domaine de l'exécution des mesures, l'offre sera de 107 places pour des besoins évalués à 209 places (taux d'occupation de 195%). Enfin, 55 places en détention administrative permettront de couvrir le besoin moyen de 39 places (taux d'occupation de 71%).

On constate ainsi que les projets d'extension en cours ne couvriront que de justesse les besoins prévus en 2035. Et la situation se complique encore à l'horizon 2050. Les prévisions indiquent en effet que, pour toutes les formes de détention et d'exécution, 3021 places seront nécessaires, alors que la capacité totale restera de 2985 places, ce qui portera le taux d'occupation à 101%. L'offre dans les domaines de la détention avant jugement et de l'exécution des peines s'élèvera à 2823 places, pour des besoins évalués à 2755 places (taux d'occupation de 98%). Dans le domaine de l'exécution des mesures, les besoins passeront à 224 places, alors que l'offre stagnera à 107 places (taux d'occupation de 209%). Enfin, les besoins en matière de détention administrative passeront à 42 places, pour une capacité de 55 places (taux d'occupation de 76%).

AA Il convient de préciser ici que le rapport, faute d'informations fiables disponibles, ne tient pas compte des éventuels projets de construction du canton de Genève, dont les orientations relatives à la planification pénitentiaire se font attendre. La CIP appelle ainsi les autorités politiques genevoises à élaborer sans délai leur stratégie, en tenant notamment compte des constats du rapport des concordats.

AA Sachant que la planification et la construction d'un établissement pénitentiaire prennent de dix à vingt ans, la CIP enjoint le Concordat latin de définir sans tarder des options de planification à long terme – en collaboration avec ses homologues alémaniques –, sous peine d'en subir demain les lourdes conséquences.

C) *Processus latin d'exécution des sanctions orientée vers le risque et les ressources (PLESORR)*

AA La CIP se félicite que le Processus latin d'exécution des sanctions orientée vers le risque et les ressources (PLESORR), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2025, soit globalement bien intégré et accepté par les acteurs concernés (autorités d'exécution, de probation et établissements pénitentiaires), ainsi que le montre l'intervision menée sur la première année d'activité. Pour mémoire, le processus PLESORR – qui s'applique à tous les cantons latins – vise à harmoniser les principes et la mise en pratique de la gestion des risques dans le cadre de l'exécution des sanctions pénales. La standardisation des procédures doit permettre une collaboration plus efficace et une meilleure prise en charge des cas sensibles avec, à la clé, une diminution de la récidive.

D) *Prix de pension*

AA La CIP attend que la facturation séparée des prestations « sécuritaire » et « thérapeutique » fournies par Curabilis³ soit appliquée dès le 1^{er} janvier 2027. A compter de cette date, seule la prestation « sécuritaire » doit constituer le prix de pension. Si elle entend que la nature des soins (hospitaliers ou ambulatoires) doit encore être définie et que le tarif applicable et les modalités de facturation restent à négocier avec les communautés d'achat concernées (tarifsuisse SA, CSS et HSK), la CIP attend de la CLDJP qu'elle règle cette question qui n'a que trop duré. On rappellera ici que cette facturation séparée était annoncée pour le 1^{er} janvier 2024.

AA La Commission profite ici de témoigner une nouvelle fois son soutien au projet de modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) qui, dans un souci d'égalité de traitement, vise à introduire l'obligation de s'assurer pour les personnes détenues qui ne sont pas domiciliées en Suisse⁴. Le message du Conseil fédéral a été transmis aux Chambres en fin d'année dernière. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats a proposé de ne pas entrer en matière, craignant notamment une charge administrative disproportionnée du fait que, dans la plupart des cas, les personnes détenues non domiciliées en Suisse ne seraient affiliées à l'assurance-maladie que pour quelques mois. Le Conseil des Etats doit s'emparer du sujet lors de la prochaine session d'été.

E) *Modification de la réglementation concordataire*

AA La CIP prenait acte l'an dernier du projet de révision partielle du *Concordat du 10 avril 2006 sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et les jeunes adultes dans les cantons latins* (Concordat latin sur la détention pénale des adultes), adopté par la CLDJP en date du 27 mars 2025. Elle appelait alors à ce que le processus de ratification prévu par la Convention sur la participation des Parlements soit conduit avec célérité, de manière que les Parlements cantonaux puissent approuver cette révision dans les meilleurs délais. La CIP se félicite d'apprendre que l'ensemble des exécutifs cantonaux a désormais validé le projet, qui sera transmis aux Parlements pour approbation.

F) *Mandats d'arrêt non exécutés*

AA La commission a demandé des chiffres et des précisions sur les mandats d'arrêts non exécutés. Elle est inquiète des réponses lacunaires obtenues et du peu d'information chiffrées fiables.

³ Le prix de pension journalier à Curabilis se monte à 1286 francs ; ce prix se décompose en un montant de 670 francs pour la prestation « sécuritaire » et en un montant de 616 francs pour la prestation « thérapeutique ».

⁴ [Modification de la LAMal: assurance des personnes détenues](#)

La crédibilité de la chaîne pénale dépend de sa capacité à garantir l'entier du processus (autorités de poursuite et justice, autorités d'exécution). En cela, le rôle des autorités d'exécution, leur bon fonctionnement et leur capacité à faire exécuter effectivement les peines et mesures est essentiel. Il est donc important de pouvoir disposer des informations nécessaires. En tant que dernier maillon de la chaîne, les autorités d'exécution des peines et mesure se doivent de pouvoir assurer les mandats qui leur reviennent et la politique doit le permettre. A défaut, c'est l'ensemble de la chaîne pénale qui est remise en cause et qui perd une partie de son sens et de sa crédibilité en matière de prévention générale et spéciale (récidive).

Globalement les chiffres manquent encore sur le nombre de mandats non exécutés, les délais d'attente, les règles de priorisation et les taux de conversion entre amende et PPL. La commission est fortement surprise qu'il ne soit pas possible d'obtenir ces chiffres importants de manière plus précise et s'en inquiète. Elle questionne un meilleur monitoring.

4. Concordat latin sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures

A) Pramont

AA Année après année, la CIP ne peut que déplorer la surcharge du Centre éducatif de Pramont (VS), destiné à l'exécution de mesures en milieu fermé prononcées à l'encontre de garçons mineurs et de jeunes adultes⁵. Pour mémoire, Pramont – seule structure de ce type en Suisse romande – offre 24 places, ce qui est largement insuffisant.

La commission est cependant satisfaite d'apprendre que le projet Pramont+ est entré dans une phase concrète de mise en œuvre, avec pour objectif une ouverture en 2031. La CIP note cependant l'abandon du projet initial, qui prévoyait le rajout de 18 places au bâtiment existant. Or, en plus d'être situé en zone de danger inondable, ce bâtiment ne répond plus aux normes. Aussi l'Etat du Valais a-t-il décidé de construire un nouvel établissement sur un terrain plus éloigné du Rhône et jouxtant la prison de Crêtelongue.

AA La commission demande que le changement de programme ne retarde pas la mise en service du nouveau Centre éducatif, absolument nécessaire pour répondre aux besoins de la justice des mineurs.

B) EDM Aux Léchaies

AA La Commission relève qu'en 2025, le taux d'occupation des 24 places affectées aux mineurs s'est élevé à 78% ; il était de 89% en 2024. Pour mémoire, le prix de pension ordinaire est calculé sur un taux d'occupation de 90%. Si ce taux n'est pas atteint, une « treizième facture » est adressée aux cantons afin de combler le déficit.

L'établissement a enregistré 6850 nuitées pour un total de 251 placements (126 en détention préventive et 125 en exécution de peine).

AA Dans ce cadre, la CIP s'inquiète du nombre de mineurs de moins de 15 ans en détention, alors que le droit pénal des mineurs (art. 25 DPMIn) prévoit qu'une peine privative de liberté ne peut être prononcée que pour des mineurs ayant 15 ans révolu au moment de la commission de l'infraction. Pour les mineurs de moins de 15 ans, ce sont des peines et mesures éducatives ou thérapeutiques qui sont prononcées, pouvant aller jusqu'à des placements dans un établissement fermé d'éducation ou de traitement. Les statistiques au 31 décembre 2025 démontrent toutefois que 24 mineurs de moins de 15 ans ont été placés à l'établissement des Léchaies.

C) Établissement fermé pour jeunes filles

AA Ouverte en juillet 2024 à Fribourg, l'unité d'accueil Time Up propose quatre places destinées à l'exécution de mesures pénales en milieu fermé prononcées à l'encontre de jeunes filles de plus de 14 ans. Cette offre propose un accompagnement interdisciplinaire évolutif, structuré en quatre phases, sur une durée maximale de dix-huit mois. La CLDJP note que « l'année 2025 a constitué une période de mise en service marquée par un renouvellement de la direction de l'encadrement,

⁵ Le rapport de la CLDJP indique, pour 2025, un taux d'occupation annuel de 97,73 % et, au 23 février 2026, une liste d'attente comprenant 23 mineurs.

révélant une institution en phase de consolidation ». Il est ainsi prévu que le concept institutionnel soit actualisé au premier semestre 2026.

La CIP note que, depuis son ouverture, Time Up a enregistré huit demandes de placement émanant des cantons de Vaud (3), Genève (3), Tessin (1) et Jura (1). Cinq de ces demandes ont abouti à un placement effectif : trois se sont soldés par une fin prématurée en raison de difficultés comportementales ou d'inadaptation au cadre ; un s'est terminé avec succès et le dernier est en cours. L'établissement a affiché un taux d'occupation de 59%, pour un total de 867 journées de placement.

- AA La Commission rappelle que Time Up est la seule structure du genre au sein du Concordat latin. Pour l'heure, le taux d'occupation ne laisse pas craindre une surcharge. La CIP n'en attend pas moins des cantons concordataires qu'ils restent vigilants, afin de ne pas se retrouver confrontés, dans quelques années, à une situation similaire à celle de Pramont.

La Commission interparlementaire chargée du contrôle de l'exécution des concordats latins sur la détention pénale invite les Parlements à prendre acte et adopter ce rapport.

Au nom de la Commission interparlementaire « détention pénale ».

(Sig.) Jean-Marie Voumard (GE)
Président

(Sig.) Patrick Pugin
Secrétaire

Rebecca Joly (VD)
Présidente de la délégation vaudoise

Fribourg, le 29 mai 2026